

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 61

ABRIL 1997

SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

| | |
|--|-------------|
| Tres formas de coordinación social | 7 ✓ |
| <i>Norbert Lechner</i> | |
| Brechas sociales en Colombia | 19 ✓ |
| <i>Juan Luis Londoño de la Cuesta</i> | |
| Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995 | 39 |
| <i>Nora Lustig</i> | |
| El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en la Argentina | 63 |
| <i>Alfredo F. Calcagno</i> | |
| Exportaciones de manufacturas: desafíos para las pequeñas economías de América Latina | 91 |
| <i>Rudolf M. Buitelaar, Pitou van Dijck</i> | |
| ¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano? | 107 |
| <i>Ian Thomson</i> | |
| Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso | 119 |
| <i>Juan Carlos Feres</i> | |
| La política fiscal y el ciclo económico en Chile | 135 |
| <i>Carlos Budnevich, Guillermo Le Fort</i> | |
| Evaluación de la política de bienes de capital en la Argentina | 149 |
| <i>Pablo Sirlin</i> | |
| Reestructuración de los grupos industriales brasileños entre 1980 y 1993 | 167 |
| <i>Ricardo M. Ruiz</i> | |
| Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México | 187 |
| <i>Tito Alegría, Jorge Carrillo, Jorge Alonso Estrada</i> | |
| Publicaciones recientes de la CEPAL | 206 |

Exportaciones de *manufacturas: desafíos para* las pequeñas economías *de América Latina*

Rudolf M. Buitelaar*
Pitou van Dijk**

* Jefe de la Unidad de
Desarrollo Industrial,
Sede Subregional
de la CEPAL en México

**Profesor Adjunto de Economía,
Centro de Investigación y
Documentación para
América Latina (CEDLA),
Universidad de Amsterdam

Este artículo examina los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos pequeños, menos industrializados, para lograr el crecimiento sostenido de sus exportaciones de manufacturas. Mejorar el comportamiento exportador fue uno de los objetivos de las reformas económicas que se adoptaron a partir de los años ochenta y que siguieron al así llamado consenso de Washington. Para las empresas manufactureras el ambiente económico mejoró significativamente, y se estimuló el crecimiento de la producción y las exportaciones industriales. No obstante, el sector manufacturero aún no ha llegado a ser uno de los motores principales del crecimiento, y las exportaciones industriales han comenzado a incrementarse sólo recientemente. Más aún, las exportaciones de manufacturas dependen en alto grado de las estrategias de empresas extranjeras y se concentran en los sectores relativamente menos dinámicos del comercio mundial. Pese al carácter general y la amplia cobertura del consenso de Washington, se requieren iniciativas adicionales para dotar de competitividad sistémica a las industrias manufactureras. Aquí se señalan cinco desafíos para la política económica de los países examinados: i) completar la reforma de los regímenes de comercio y cambiario (cabe recordar que en los años noventa parece haber sido muy difícil mantener un tipo de cambio real efectivo); ii) fomentar a la vez las inversiones públicas y privadas, que parecen acusar un efecto de atracción recíproca (*crowding in*); iii) efectuar intervenciones complementarias para apoyar la apertura comercial y las exportaciones, para lo cual las instituciones deben impulsar la capacidad tecnológica y el dinamismo exportador de las empresas nacionales; iv) mejorar la aceptabilidad social y política de las reformas económicas, y v) aprender a enfrentar las nuevas normas de comercio internacional, a fin de evitar que éstas se transformen en nuevas barreras a la penetración de los mercados internacionales.

I

Introducción

Durante el segundo lustro de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 hubo una notoria reorientación de las políticas macroeconómicas y de los regímenes comerciales y de industrialización de un gran número de países latinoamericanos. Los ajustes radicales que se efectuaron como parte de los programas de estabilización y reestructuración reflejan las nuevas prioridades regionales contenidas en lo que suele denominarse el consenso de Washington. Se han privilegiado las esferas de la disciplina fiscal, la reorientación de los gastos del gobierno, la reforma tributaria, la liberalización financiera, el ajuste del tipo de cambio, la liberalización comercial, la atracción de la inversión extranjera directa, la desregulación y el establecimiento de los derechos de propiedad (Williamson, ed., 1990). Se ha hecho hincapié en llegar a los precios correctos y en reducir el papel del gobierno a la creación de un entorno macroeconómico estable y estimulante, la corrección de las fallas del mercado y la provisión de bienes públicos.

Si nos centramos más concretamente en la reorientación del comercio y las políticas cambiarias, cabe señalar que en casi todos los países las tasas arancelarias medias de importación han disminuido notoriamente, la dispersión arancelaria se ha reducido, el empleo de las barreras no arancelarias al comercio se ha abandonado en gran medida, y los tipos de cambio efectivo real (TCER) han venido a impulsar más las industrias exportadoras y de sustitución de importaciones. Además, la mayoría de los países han pasado a ser miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y participan en uno o más sistemas preferenciales regionales.

No obstante los avances logrados en poner en práctica el consenso de Washington y, sobre todo, la reforma de la política comercial y los regímenes cambiarios, cabe preguntarse si la combinación de las políticas que se aplican actualmente en la región bastará para realizar la transformación necesaria del sector manufacturero y la nueva inserción en los mercados internacionales.

El tema del crecimiento sustentable de las exportaciones manufactureras se ha estudiado en particular para los países más grandes de América Latina, que han alcanzado una base industrial relativamente firme. Las economías pequeñas y medianas, con una base industrial más débil, encaran problemas diferentes y merecen un examen específico. El proyecto que sirvió de base al análisis y las reflexiones críticas presentadas en este artículo se centró en los problemas vinculados con la nueva inserción en los mercados mundiales de una muestra de países pequeños y medianos de América Latina, y generó una serie de análisis comparativos de sus economías, así como seis estudios de países individuales (Buitelaar y Van Dijk, eds., 1996).

Como se verá en la sección siguiente, un crecido número de países pequeños y medianos ha progresado considerablemente en los últimos años en redirigir el sector manufacturero hacia un modelo de crecimiento más orientado a la exportación y en hacer que el sector contribuya en mayor medida a las exportaciones totales. Al mismo tiempo, sin embargo, se advierte que la contribución del sector manufacturero a la producción global ha disminuido en vez de aumentar en varios de los países estudiados, que las exportaciones manufactureras están demasiado concentradas en grupos de productos que son menos dinámicos en el comercio mundial y que la penetración en los mercados internacionales sigue siendo muy limitada. En las secciones ulteriores, se formula una serie de reflexiones críticas sobre las políticas que se aplican actualmente en dichos países para fomentar un sector exportador más diversificado y dinámico, y se aducen argumentos para que el gobierno asuma una posición más destacada a fin de estimular la competitividad sistémica y lograr una inserción exitosa e integral en los mercados mundiales.

□ Este artículo se basa en un proyecto de investigación realizado conjuntamente por la CEPAL y el Centro de Investigación y Documentación para América Latina (CEDLA) de la Universidad de Amsterdam, cuyas conclusiones principales aparecen en Buitelaar y Van Dijk, eds., 1996. Los autores agradecen la colaboración de Ramón Padilla, de CEPAL, en la actualización de los cuadros.

II

El desempeño reciente del sector manufacturero

A fin de situar los desafíos dentro de una perspectiva clara presentamos una serie de indicadores vinculados con el desarrollo del sector manufacturero en los países estudiados durante el período 1970-1994. Los cambios en los años noventa se muestran sobre una base anual para facilitar la apreciación equilibrada de los logros obtenidos en los últimos años.

El tamaño absoluto del sector manufacturero en los países estudiados es muy pequeño, siendo Venezuela, Colombia y Chile los países con la base manufacturera más amplia en 1994 (cuadro 1). Llama la atención que durante el período 1970-1994 la participación del sector manufacturero en el PIB no haya aumentado de forma notoria, contrariamente a lo que era dable suponer de los estudios sobre los patrones de desarrollo en el tiempo y entre países: la contribución sectorial al PIB sólo aumentó en Costa Rica, El Salvador y Venezuela, mientras que en todos los demás países examinados disminuyó o se estancó, al menos cuando se midió a precios del mercado interno (en dólares constantes de los Estados Unidos). Sin embargo, es posible que las medidas de liberalización introducidas en la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa hayan disminuido considerablemente la diferencia entre los precios internos e internacionales y reducido así la ilusión estadística creada por el empleo de los precios del mercado interno en vez de los precios internacionales para graficar la producción manufacturera. El crecimiento de la producción manufacturera fue relativamente elevado en la década de 1970, cayó abruptamente durante el primer lustro de la década de 1980 y se recuperó en la mayoría de los países estudiados en el segundo lustro de ella. La recuperación fue particularmente firme en Chile. Sin embargo, durante los años noventa las tasas de crecimiento tendieron a declinar en la mayoría de los países de la muestra.

Tradicionalmente, el sector manufacturero se volcaba al mercado interno debido al sesgo antiexportador de los incentivos gubernamentales y a la falta de competitividad internacional de las industrias nacionales. En el cuadro 1 se observa que en la mayoría de los países la contribución de las exportaciones manufactureras al PIB y la participación de las manufacturas en las exportaciones totales fueron más bien bajas al co-

mienzo, pero que en los últimos años se incrementaron con creces. Las tasas medias de crecimiento de las exportaciones manufactureras sobrepasaron notoriamente la tasa media de producción manufacturera. No obstante, la participación de las exportaciones manufactureras en el PIB total es todavía muy limitada, sobre todo en Ecuador y Venezuela. La contribución de las manufacturas a las exportaciones totales de bienes ha cobrado mucha importancia en El Salvador, Uruguay y Colombia, pero todavía es muy baja en Ecuador, Venezuela y Chile. Por otro lado, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales ha derivado en una estructura exportadora más diversificada, como lo indican los valores declinantes del índice de concentración que figuran en los renglones finales del cuadro.

Empero, los datos agregados no reflejan necesariamente una competitividad internacional creciente de las industrias nacionales, puesto que las empresas de propiedad extranjera tienden a desempeñar un papel destacado en los sectores manufactureros de la mayoría de los países latinoamericanos, y todavía más en el caso de las exportaciones. El número de empresas nacionales dedicadas directamente a la exportación de manufacturas de manera significativa y sistemática es más bien exiguo en la mayoría de los países estudiados. Esto se da incluso en Chile, que ya en la década de 1970 introdujo una política orientada hacia fuera. En particular, en algunos países centroamericanos las exportaciones de manufacturas son generadas en gran medida por empresas de propiedad extranjera situadas en zonas francas industriales. Mediante el ofrecimiento de incentivos apreciables, estos países han atraído a los inversionistas extranjeros, tanto hacia esas zonas francas como hacia el resto del territorio nacional.

Las conclusiones expuestas pueden reseñarse como sigue: en primer lugar, la transformación industrial de las economías examinadas avanzó sólo lentamente durante el período investigado y en el crecimiento económico global de la segunda mitad de los años ochenta y comienzos de los noventa no tuvo gran influencia la recuperación industrial. En segundo lugar, el sector manufacturero se ha vuelto últimamente más orientado a la exportación, dado que las empresas extranjeras desempeñan un papel importante en los nue-

CUADRO 1

América Latina: Producción y exportación de manufacturas en países seleccionados
(Millones de dólares y porcentajes)

| | Años | Chile | Colombia | Costa Rica | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Uruguay | Venezuela |
|---|-----------|-------|----------|------------|---------|-------------|-----------|---------|-----------|
| 1. Valor agregado en la manufactura (en millones de dólares de 1990) | 1994 | 8 021 | 10 251 | 1 362 | 2 796 | 1 424 | 1 323 | 2 388 | 12 034 |
| 2. Participación de la producción manufacturera en el PIB en dólares constantes de 1980 (en porcentaje) | 1970 | 24.5 | 22.1 | 15.5 | 15.9 | 15.2 | 16.6 | 26.7 | 17.5 |
| | 1980 | 21.4 | 23.3 | 18.6 | 17.7 | 15.0 | 17.6 | 28.2 | 18.8 |
| | 1994 | 20.6 | 20.4 | 19.0 | 14.7 | 16.5 | 15.2 | 19.3 | 19.5 |
| 3. Crecimiento de la producción manufacturera (en porcentaje) | 1970-1980 | -0.8 | 5.8 | 7.9 | 10.5 | 4.1 | 6.2 | 3.5 | 5.7 |
| | 1980-1985 | -1.9 | 1.3 | 0.2 | 0.8 | -2.2 | -2.1 | -6.2 | 1.8 |
| | 1985-1989 | 7.8 | 4.2 | 4.8 | 0.1 | 2.8 | 1.7 | 4.3 | 2.1 |
| | 1990 | 1.1 | 4.2 | 2.6 | -5.0 | 4.9 | 2.4 | -1.4 | 6.0 |
| | 1991 | 6.6 | 0.8 | 2.0 | 3.9 | 5.9 | 4.6 | -0.5 | 9.7 |
| | 1992 | 11.0 | 5.9 | 10.3 | 3.6 | 9.8 | 3.3 | 1.5 | 2.5 |
| | 1993 | 5.1 | 2.3 | 6.4 | 2.5 | -1.5 | 2.7 | -9.0 | -0.7 |
| | 1994 | 2.9 | 2.8 | 4.2 | 4.7 | 7.9 | 2.7 | 3.1 | -4.1 |
| 4. Valor de las exportaciones manufactureras (en millones de dólares corrientes) | 1994 | 1 865 | 3 293 | 374 | 286 | 363 | 471 | 823 | 2 298 |
| 5. Participación de las exportaciones manufactureras en el PIB (en porcentaje) | 1970-1975 | 0.8 | 1.8 | 4.7 | 0.3 | 5.0 | 5.2 | 2.1 | 0.3 |
| | 1985-1990 | 1.8 | 2.5 | 6.1 | 0.3 | 2.5 | 3.1 | 5.9 | 1.9 |
| | 1994 | 4.7 | 6.0 | ... | 1.9 | 5.4 | 5.2 | 7.1 | 3.5 |
| 6. Participación de las manufacturas en las exportaciones (en porcentaje) | 1970 | 4.4 | 8.1 | 19.7 | 1.7 | 28.7 | 28.0 | 20.4 | 1.5 |
| | 1980 | 9.7 | 20.4 | 34.3 | 3.0 | 20.1 | 24.2 | 38.2 | 1.7 |
| | 1990 | 9.8 | 25.3 | 25.7 | 2.6 | 22.6 | 23.7 | 39.1 | 10.7 |
| | 1991 | 12.7 | 33.3 | 24.5 | 2.4 | 40.6 | 27.9 | 40.1 | 9.6 |
| | 1992 | 13.2 | 31.8 | 25.6 | 4.0 | 47.8 | 29.9 | 40.8 | 11.0 |
| | 1993 | 16.1 | 39.9 | ... | 7.1 | 46.1 | 30.7 | 42.2 | 13.3 |
| | 1994 | 16.4 | 36.9 | ... | 7.4 | 44.7 | 31.3 | 42.9 | 13.8 |
| 7. Crecimiento de las exportaciones manufactureras (en porcentaje) | 1970-1990 | 13.4 | 12.6 | 9.7 | 10.9 | 2.0 | 5.5 | 14.6 | 19.6 |
| | 1991 | 22.5 | 42.5 | 0.1 | 10.3 | -17.8 | 17.8 | -4.1 | -24.1 |
| | 1992 | 14.8 | -9.0 | 17.4 | 73.1 | 79.9 | 15.5 | 4.6 | 8.3 |
| | 1993 | 14.3 | 34.9 | ... | 78.4 | 24.3 | 6.2 | 2.6 | 32.0 |
| | 1994 | 24.3 | 10.8 | ... | 33.4 | 9.8 | 14.5 | 21.5 | 13.2 |
| 8. Índice de concentración ^a | 1980 | 0.406 | 0.579 | 0.316 | 0.547 | 0.380 | 0.310 | 0.235 | 0.674 |
| | 1992 | 0.308 | 0.238 | 0.303 | 0.467 | 0.238 | 0.219 | 0.176 | 0.555 |

Fuente: 1, 5 y 7: BID, 1992 y 1995.

2: CEPAL, 1994 y 1996.

3: Naciones Unidas, 1991; CEPAL, 1996.

4 y 6: Banco Mundial, 1992 (página de países); CEPAL, 1996.

8: UNCTAD, 1993 y 1995.

^a El índice de Hirschmann se ha normalizado a fin de que los valores fluctúen entre 0 y 1 (concentración máxima).

vos sectores exportadores. Por último, la contribución del sector manufacturero a las exportaciones totales de bienes aumentó en todos los países de la muestra, lo que se reflejó en índices menores de concentración de las exportaciones.

Cabe recordar que el aumento de la participación en los mercados de exportación es uno de los objetivos principales de las reformas económicas. A conti-

nuación, se presenta un análisis de los cambios en la participación de ocho países en las importaciones totales de manufacturas efectuadas por 24 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El mercado importador de los países industrializados constituye la parte más exigente y competitiva del comercio internacional, y por esa razón la participación en este mercado puede conside-

CUADRO 2

América Latina: Participaciones en el mercado importador de bienes manufacturados de la OCDE, 1977-1994
(Porcentajes)

| | Chile | Colombia | Costa Rica | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Uruguay | Venezuela |
|--|-------|----------|------------|---------|-------------|-----------|---------|-----------|
| 1. Participación en el mercado total | | | | | | | | |
| 1977 | 0.01 | 0.06 | 0.02 | — | 0.03 | — | 0.05 | 0.02 |
| 1994 | 0.03 | 0.06 | 0.06 | 0.01 | 0.02 | 0.04 | 0.02 | 0.03 |
| Crecimiento medio anual de esa participación | 4.58 | -0.43 | 8.48 | 3.23 | -0.62 | 15.4 | -6.43 | 3.06 |
| 2. Participación en el mercado en sectores dinámicos | | | | | | | | |
| Año de la inflexión | 1983 | 1987 | 1980 | 1988 | 1988 | 1983 | ... | ... |
| 1977 ^a | 0.01 | 0.03 | 0.03 | — | 0.06 | — | 0.03 | 0.02 |
| 1994 ^a | 0.02 | 0.05 | 0.09 | — | 0.04 | 0.06 | 0.01 | 0.02 |
| Tasas de crecimiento medio anual | 3.11 | 2.82 | 5.97 | 1.43 | -2.52 | 18.6 | -9.8 | 0.26 |
| 3. Participación en el mercado en sectores estancados | | | | | | | | |
| 1977 ^a | 0.02 | 0.08 | — | — | 0.02 | — | 0.06 | 0.03 |
| 1994 ^a | 0.04 | 0.06 | 0.02 | 0.01 | — | 0.01 | 0.03 | 0.05 |
| Tasas de crecimiento medio anual | 5.93 | -1.92 | 9.05 | 4.24 | -7.94 | 2.7 | -4.27 | 3.68 |
| 4. Participación de las exportaciones en sectores dinámicos 1994 ^b | 45 | 49 | 49.9 | 41.6 | 43 | 28 | 55.9 | 41.6 |
| 5. Participación de las exportaciones en sectores estancados 1994 ^b | 55 | 51 | 50.1 | 58.4 | 57 | 72 | 44.1 | 58.4 |

Fuente: COMTRADE, elaborado con el programa CAN.

^a El dinamismo relativo de los sectores se calcula conforme al año base 1977 y el año final 1994.

^b El dinamismo relativo de los sectores se calcula conforme al año base 1993 y el año final 1994.

rarse como una buena medición del éxito. El análisis se realiza a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), para el período comprendido entre 1977 (cuando se aprobó la rev. 2 de la CUCI) y 1994. Las importaciones manufacturadas se definen conforme a las secciones 5 a 8 de la CUCI, excluyéndose los capítulos 67 y 68. La fuente de datos (base de datos Comtrade de las Naciones Unidas) se ha analizado con el programa Competitive Analysis of Nations (CAN) elaborado por la CEPAL (Mandeng, 1991).

En el cuadro 2 se observa que entre 1977 y 1994 aumentó la participación total en el mercado de cinco países mientras que disminuyó la de tres de ellos. Un cambio claro de tendencia se advierte en seis de estos países, que perdieron su participación en el mercado a comienzos del período pero que luego la recobraron con creces en la segunda parte del mismo. En el cuadro se indica asimismo el año de inflexión, que en Chile, Costa Rica y Guatemala se dio a principios de los años ochenta, y en Colombia, Ecuador y El Salvador hacia fines de la década. En dos países no se pueden discernir cambios claros de tendencia: Uruguay

pierde participación en el mercado en cada uno de los 17 años examinados, en tanto que Venezuela registra varios períodos de crecimiento y declinación.

El programa CAN permite distinguir entre sectores con una tasa de crecimiento de las importaciones superior a la media (sectores dinámicos) y aquellos con una tasa de crecimiento inferior a la media (sectores estancados). Dado que los datos se refieren a los valores de importación corrientes, las fluctuaciones de precios pueden afectar las tasas de crecimiento relativo. Además, en la composición de productos de los sectores dinámicos y estáticos influye la definición del año base y del año de término. Para la mayoría de los países, especialmente en Sudamérica, la participación en el mercado en 1977 fue más elevada en los sectores que permanecieron estancados durante todo el período que en los sectores dinámicos.¹ Asimismo, las tasas de crecimiento de la participación en el mercado de los sectores estancados tendió a ser mayor que las

¹ Por ejemplo, en 1977 la participación de Colombia en el mercado fue de 0.08 en los sectores estancados, y de 0.03 en los sectores dinámicos (cuadro 2).

de los sectores dinámicos. Así, a fines del período la mayoría de los países sudamericanos seguían exhibiendo una participación más elevada en los primeros que en los segundos. Los sectores en que participan estos países pueden caracterizarse como los de productos industriales que dependen en gran medida de la disponibilidad de recursos naturales (*commodities*). La industria petroquímica en Venezuela, las manufacturas de cobre y los productos de madera en Chile, y las manufacturas de cuero y lana en Uruguay son casos ilustrativos.

Los países centroamericanos muestran un cuadro diferente. A comienzos del período la porción de mercado que cubrían era muy pequeña, y su posterior aumento se debió a la participación de estos países en las importaciones de vestuario de la OCDE, merced al uso intensivo de mano de obra barata. En esa época, el comercio de vestuario era un elemento muy dinámico de las importaciones de la OCDE. La universalización de los fabricantes de vestuario estadounidenses que se valieron de disposiciones especiales en materia

de importaciones, dio fuerte impulso al comercio internacional de estos productos. Sin embargo, desde 1992 en adelante estos sectores han dejado de ser dinámicos, y los países centroamericanos se encuentran participando —tal como los países sudamericanos de la muestra— en sectores que estaban estancados durante el período 1993-1994. En 1994, por ejemplo, el 72% de las exportaciones de Guatemala provenía de sectores estancados y sólo 28% de sectores dinámicos. Cabe observar que en Colombia se combinan las características de los países sudamericanos y centroamericanos, puesto que exporta tanto productos industriales basados en recursos naturales como vestuario.

Ambas ofensivas exportadoras, o sea, las exportaciones de *commodities* basadas en los recursos naturales de los países sudamericanos y las exportaciones de vestuario basadas en la mano de obra barata de los países centroamericanos, tendrían que evolucionar hacia exportaciones con un mayor contenido de valor agregado a fin de que el aumento de la participación en el mercado fuera más sustentable.

III

Los desafíos venideros

No obstante los cambios significativos en materia de políticas y los grandes esfuerzos desplegados para estimular y diversificar las exportaciones, en los países pequeños y medianos de América Latina la base industrial nacional para sustentar el comercio sigue siendo débil y la contribución de las empresas nacionales al desempeño de las exportaciones manufactureras es relativamente exigua; las perspectivas de una nueva inserción exitosa en los mercados mundiales depende de manera decisiva de la relación entre el gobierno y el sector privado, y sobre todo de la capacidad del gobierno para crear un ambiente que propicie la inversión en los sectores de bienes transables en el mercado internacional. Tales países encaran desafíos que exigen nuevas iniciativas del gobierno y el sector privado que son vitales para una transformación industrial exitosa de largo plazo.

Como se desprende de los estudios de países contenidos en el proyecto de investigación, distinguimos cinco tipos de desafíos: i) completar las reformas de los regímenes comercial y cambiario; ii) fomentar las inversiones privadas y gubernamentales; iii) realizar

además intervenciones gubernamentales selectivas para apoyar la apertura y las exportaciones, y para elevar la calidad de los recursos humanos y la competencia tecnológica; iv) mejorar la aceptabilidad social y política de la estrategia de reforma económica, y v) hacer frente a los nuevos competidores en los mercados internacionales y a las nuevas normas y reglamentos del sistema mundial de comercio.

1. Completar las reformas de los regímenes comercial y cambiario

Los grandes cambios en los regímenes de comercio e industrialización introducidos durante los años ochenta y comienzos de los noventa han derivado para el sector manufacturero en un entorno más competitivo y orientado a la exportación. En muchos países hubo una reducción violenta de las tasas arancelarias así como una disminución notoria de la cobertura de las barreras no arancelarias. En el cuadro 3 se observa que en 1994 los aranceles medios habían declinado bastante, pese a que en muchos países las tasas de dispersión seguían siendo considerables. Las políticas de libera-

CUADRO 3

América Latina: Liberalización comercial en algunos países, 1985-1992

| | Tasas arancelarias (porcentajes) ^a | | Dispersión arancelaria | | Cobertura de las barreras no arancelarias (porcentajes) | |
|------------|--|-----------|---------------------------|------|--|-----------|
| | 1985 | 1991-1992 | 1994 | 1994 | 1985-1987 | 1991-1992 |
| Chile | 36.0 | 11.0 | 10.96 | 66 | 101 | - |
| Colombia | 83.0 | 67 | 11.57 | 640 | 732 | 10 |
| Costa Rica | 92.0 | 16.0 | 11.74 | 788 | 8 | - |
| Ecuador | 50.0 | 18.0 | 11.91 | 628 | 593 | ... |
| Guatemala | 50.0 | 19.0 | 10.82 | 707 | 74 | 60 |
| Uruguay | 32.0 | 12.0 | 14.74 | 586 | 141 | - |
| Venezuela | 30.0 | 17.0 | 11.80 | 604 | 441 | 50 |

Fuente: Elaboración propia y datos del Banco Mundial y la UNCTAD.

^a Las tasas arancelarias comprenden aranceles y paraaranceles.

CUADRO 4

América Latina: Tipos de cambio efectivo real en algunos países, 1985-1994

| | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|-------------|------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|
| Chile | 73.0 | 86.4 | 93.1 | 99.6 | 97.3 | 100 | 96.9 | 91.7 | 91.0 | 89.2 |
| Colombia | 54.6 | 73.2 | 82.1 | 85.2 | 88.3 | 100 | 96.7 | 88.6 | 84.3 | 75.3 |
| Costa Rica | 76.1 | 84.6 | 93.2 | 101.8 | 98.1 | 100 | 109.6 | 107.5 | 109.2 | 106.0 |
| Ecuador | 49.5 | 61.5 | 80.0 | 106.5 | 92.1 | 100 | 95.3 | 94.6 | 82.3 | 77.7 |
| El Salvador | 93.5 | 114.1 | 100.4 | 88.0 | 89.2 | 100 | 97.3 | 96.3 | 87.5 | 83.2 |
| Guatemala | 70.0 | 71.8 | 74.0 | 79.8 | 82.6 | 100 | 85.0 | 80.5 | 79.3 | 75.8 |
| Uruguay | 85.8 | 87.0 | 89.2 | 94.6 | 90.4 | 100 | 87.7 | 81.9 | 69.9 | 66.3 |
| Venezuela | 51.1 | 61.2 | 85.4 | 76.5 | 89.9 | 100 | 93.6 | 89.6 | 86.7 | 90.3 |

Fuente: BID, 1995, cuadros de países.

lización y estabilización iban acompañadas de cambios significativos en los regímenes cambiarios.

En el cuadro 4 se presentan los ajustes efectuados en el TCER durante el período 1985-1994. El índice se define como el precio en moneda local de la moneda extranjera, de modo que un alza del índice significa una depreciación. En el segundo lustro de los años ochenta hubo depreciaciones muy importantes en Ecuador, Venezuela y Colombia. En ese mismo lustro el TCER tendió a fluctuar bastante en El Salvador y en menor medida en Ecuador. A comienzos de los años noventa el tipo de cambio tendió a apreciarse en todos los países, salvo en Costa Rica. La apreciación fue particularmente notoria en Uruguay, Colombia y Ecuador. Estas fluctuaciones y la tendencia reciente a la apreciación monetaria podrían tener efectos perturbadores sobre las nuevas actividades exportadoras de estos países así como sobre otras fuentes de divisas, como las exportaciones tradicionales y el turismo. El éxito mismo de una política creíble de estabilización

y de la liberalización temprana de la cuenta de capitales ha inducido el retorno del capital fugado y la afluencia de inversión extranjera, lo que habría creado una nueva forma de superabundancia de divisas resultante en una tendencia a la sobrevaluación de la moneda nacional. Esto complica el proceso de completar las reformas.

Llevar a buen término las reformas de los regímenes comercial y cambiario calza con el consenso de Washington: llegar a los precios correctos es en muchos casos una condición previa para el desarrollo industrial que no se ha cumplido todavía y exige más cambios de política. No obstante los importantes ajustes mencionados más atrás, siguen en pie algunas barreras arancelarias y no arancelarias, siguen en vigor regulaciones de los precios internos, y las barreras de mercado frustran el ingreso de nuevos participantes, sobre todo de las empresas pequeñas. Además, a menudo los gobiernos son incapaces de establecer regímenes cambiarios que apoyen la diversificación industrial

y exportadora de manera consistente y duradera. Esto es especialmente válido para los países que dependen sobremanera de la producción y exportación de uno o pocos productos primarios potencialmente vulnerables al mal holandés.

Cabe señalar, sin embargo, que llegar a los precios correctos no es sinónimo de prescindencia gubernativa, pues puede requerir la intervención estatal para eliminar las imperfecciones del mercado creadas por el sector privado, mejorar el funcionamiento fluido y flexible de los mercados y corregir las externalidades positivas y negativas. De preferencia tales intervenciones no deberían interferir con un régimen de libre comercio.

Es muy difícil generalizar acerca del ritmo óptimo que debería imprimirse a la liberalización a partir de la experiencia de los países latinoamericanos y de otras regiones. Al respecto, los factores cruciales son la eficiencia de la industria nacional y su capacidad de transformarse a corto plazo en un sector competitivo a nivel internacional mediante la elaboración de productos de categoría y cualidades que tengan demanda en el exterior, y las expectativas del sector privado respecto a la sustentabilidad del conjunto de políticas necesarias para operar en mercados abiertos. Una reforma de golpe podría justificarse para reducir las posibilidades de que los grupos de presión la bloqueen o retarden, pero tal estrategia podría acarrear elevados costos económicos y sociales. Si se opta por un enfoque de esa índole se precisarían medidas complementarias para reducir sus efectos negativos sobre el empleo y la cuenta corriente del balance de pagos en la etapa de transición (Linnemann, 1996).

Respecto a los ajustes del régimen cambiario la experiencia indica que la elección de éste depende del entorno económico de un país. Un sistema de tipo de cambio fijo es atractivo para los países pequeños que tienen una relación comercial dominante con otro socio, como ocurre en los centroamericanos. En países con destinos más diversificados para sus exportaciones, sería adecuado un sistema de tipo de cambio fijo vinculado a una canasta internacional de monedas. A los países con una estructura exportadora dominada por uno o pocos productos de exportación con precios internacionales muy fluctuantes les convendría más un tipo de cambio flotante nominal (Visser, 1996).

Sin embargo, varios factores podrían reducir las opciones del gobierno para aplicar una política cambiaria efectiva. Primero, la disponibilidad de abundantes recursos naturales y la dependencia de pocos *commodities* exportables pueden causar efectos de mal

holandés que traben el impulso exportador de manufacturas. Colombia con el café y las exportaciones ilegales, y Venezuela y Ecuador con las exportaciones petroleras son buenos ejemplos. En algunas economías pequeñas, como las de Centroamérica, los efectos del mal holandés pueden obedecer incluso a la abundancia de ayuda extranjera. Si no es posible contar con un tipo de cambio nominal estable, debe haber al menos un tipo de cambio real estable para promover las exportaciones.

Segundo, si se va a utilizar el tipo de cambio como instrumento para promover las exportaciones, es necesario liberar el mercado de divisas de las restricciones que mantienen el tipo de cambio artificialmente bajo. Los sistemas cambiarios duales y múltiples pueden prestarse fácilmente al abuso por motivos políticos. Las restricciones de pago y los sistemas cambiarios duales y múltiples plantean una amenaza al bienestar económico. En este contexto es esencial preguntarse cómo concretar la liberalización del sistema de pagos internacional. No pueden prescribirse recetas estándares. La liberalización simultánea de la cuenta de capital y de la cuenta corriente, o la liberalización de la primera incluso antes de liberalizar la segunda, pueden amagar seriamente los esfuerzos para implantar regímenes cambiarios que apoyen la inserción en la economía internacional. Sea cual sea el sentido de los flujos de capital —entrada o salida— sería prudente que las autoridades mantuvieran su control sobre ellos. Tal vez convendría relajar algo las restricciones a la importación de capitales mientras se liberaliza la cuenta corriente. El análisis empírico indica que los ajustes cambiarios tienen un efecto importante sobre el valor de las exportaciones, en particular de las manufacturadas. Sin embargo, el éxito de la liberalización del sistema de pagos internacional tiene que ir de la mano con los esfuerzos de comercialización internacional de las empresas nacionales y el apoyo institucional de las entidades promotoras de las exportaciones.

Tercero, el tipo de cambio no es un instrumento que las autoridades monetarias locales puedan controlar fácilmente. Cabe recordar que no es fácil conseguir un TCER estable y que las amplias fluctuaciones de un año a otro repercuten sobre la rentabilidad en los sectores de bienes transables. El propio tipo de cambio nominal ya no sigue estando bajo el control directo de los bancos centrales en la mayoría de los países. Las operaciones de libre mercado se ven limitadas por la necesidad de mantener niveles mínimos de reservas. Por ende, la tasa de inflación interna ha pasado a ser casi siempre el objetivo principal (FitzGerald, 1996).

2. Fomentar la inversión

Durante los años ochenta las inversiones pública y privada disminuyeron espectacularmente y las inversiones en infraestructura y educación se postergaron y desatendieron en la mayoría de los países de la región. Además, la participación de la inversión privada en el PIB disminuyó significativamente, como ocurrió en Colombia y Venezuela, pero no en Chile. La inversión privada se ha visto dificultada por las altas tasas de interés reales y las bajas tasas de inversión tendieron a reducir el crecimiento económico global. Un análisis estadístico que abarca a 31 países latinoamericanos y asiáticos indica la existencia de relaciones significativas entre los cambios en la participación de la inversión, el ahorro interno y las exportaciones en el PIB durante los años ochenta. Esto indica que para mejorar el desempeño exportador y fortalecer la competitividad internacional es indispensable fomentar la inversión y el ahorro interno. El ahorro interno como proporción del PIB se ve particularmente estimulado por las tasas de interés reales elevadas (Van Dijk, 1992). Además, Riedel ha demostrado que el gasto de capital del gobierno y un ambiente macroeconómico apropiado (o sea, un régimen de libre comercio y pocas distorsiones del mercado inducidas por el gobierno) estimulan la rentabilidad de la inversión privada (Riedel, 1992, p. 62). En el mismo orden de cosas, el estudio del Banco Mundial sobre las mejores prácticas en materia de reforma de las políticas comerciales subraya la importancia de la inversión gubernamental que complementa la inversión del sector privado a fin de fortalecer el sector exportador (Thomas y Nash con S. Edwards y otros, 1991, p. 109).

El consenso de Washington hace hincapié en el papel de las políticas macroeconómicas racionales para estimular la inversión y el retorno del capital fugado y de los inversionistas extranjeros. Sin embargo, los programas de ajuste estructural implementados en América Latina en los años ochenta no contenían disposiciones concretas para fomentar las inversiones e impulsar una política de industrialización, con lo que las medidas destinadas al efecto se descontinuaron. Más bien los programas supusieron en forma implícita que con la liberalización comercial, la estabilización y la devaluación, aumentaría la inversión privada en los sectores de bienes transables y emergerían las industrias competitivas.

Al respecto, cabe formular tres observaciones. Primero, se advierte entre la inversión pública y la priva-

da un efecto de atracción recíproca (*crowding in*), ya que la falta de inversión pública en infraestructura como transporte y telecomunicaciones tiene un efecto negativo sobre la inversión extranjera directa. Segundo, la reducción de la inversión pública en progreso tecnológico, investigación y desarrollo, educación y capacitación ha mermado la capacidad de las empresas nacionales para competir en el plano internacional. Tercero, la eliminación de programas crediticios y de asistencia técnica para la pequeña empresa ha reducido la capacidad de ésta para ingresar al sector industrial.

Como complemento de estas observaciones, Tavares de Araujo (1996) indica que el conjunto mínimo de medidas para fomentar la inversión privada en manufacturas incluye un tipo de cambio real estable y elevado, un gasto público eficiente en investigación y desarrollo e infraestructura tecnológica financiado con alzas impositivas, y un marco institucional para regular el proceso competitivo mediante el fortalecimiento de la disciplina, la intensificación de la movilidad y el incremento de los recursos disponibles. Además, la política fiscal debería dedicarse sistemáticamente a reducir las tasas tributarias y a ampliar la base de tributación, de manera que esas medidas conduzcan a una mayor carga tributaria de la sociedad en general. Debería mantenerse un sistema tributario que sea compatible con los niveles de inversión pública requeridos por las pautas internacionales actuales de progreso técnico y bienestar.

Para estimular la inversión privada, sobre todo en el sector exportador, las expectativas del sector privado tienen que coincidir con la estrategia que proyecta el gobierno. El ajuste estructural que acompaña a la apertura de la economía tiene que ser apoyado políticamente por el público y por los inversionistas y productores del sector privado. Para políticas gubernativas coherentes, son indispensables una perspectiva clara de desarrollo económico duradero y un compromiso decidido del gobierno con tales objetivos de largo plazo. Dado el historial de políticas debilitantes y las capacidades limitadas de muchos gobiernos —sobre todo en los países pequeños— para interactuar con el sector privado y dirigir el rumbo del desarrollo de manera eficiente, esto puede constituir de hecho un gran desafío. En este ámbito podría ser muy aleccionadora la experiencia exitosa de los países de Asia oriental que lograron crear un ambiente general confiable y estimulante para la industria sin que la sociedad tuviera que pagar los costos de la ineficiencia y la orientación hacia adentro.

3. Intervenciones gubernativas adicionales y selectivas

A fin de crear un margen competitivo en los mercados internacionales, el gobierno tendría que desempeñar un papel de apoyo activo que vaya mucho más allá de la creación de un entorno macroeconómico sustentador, y hacer una contribución adecuada al desarrollo de infraestructura y a la formación de capital humano. Hay gobiernos con economías abiertas y competitivas, como los llamados tigres del Asia oriental y sudoriental, que han estudiado en el plano teórico y luego implementado intervenciones y tipos de apoyo más concretos para aquellas industrias con una ventaja competitiva potencial.

Es claro que la globalización y el progreso tecnológico han tornado obsoletos los instrumentos tradicionales de las políticas industriales (Tavares de Araujo, 1996). El progreso tecnológico ha fortalecido la demanda de políticas proteccionistas, pero el proteccionismo ya no es una opción viable. Lo que interesa ahora es cómo crear en el plano nacional condiciones especiales para la acumulación de capital sin establecer restricciones directas al movimiento internacional de ciudadanos, bienes y recursos financieros.

Ni la teoría ni la experiencia internacional brindan pautas claras para el uso de instrumentos específicos de política industrial a nivel sectorial o empresarial que estimulen la competitividad internacional (Krugman, 1988). En los países de América Latina examinados aquí no se han hecho tentativas serias para implementar políticas industriales que acompañen el proceso de liberalización comercial. Peres (1996) pasa revista a una serie de propuestas de política industrial denominadas "políticas de competitividad industrial". A partir de 1994 se han adoptado enfoques interesantes en Colombia y Costa Rica. No obstante, su ejecución resulta difícil debido a las debilidades institucionales. Según lo han demostrado los estudios de lo sucedido en Asia oriental, es difícil evaluar el impacto de tipos específicos de intervención gubernativa en apoyo del desarrollo tecnológico y el crecimiento de las exportaciones (Banco Mundial, 1993). Asimismo, algunos esfuerzos para modificar las ventajas comparativas mediante el fomento de los sectores que hacen uso intensivo de capital y de trabajo especializado redundaron en importantes costos en el ámbito fiscal y en el bienestar general (Van Dijck, 1992 y 1995). En consecuencia, todavía no queda clara la validez de los argumentos para perseguir políticas industriales de esa índole.

Las nuevas instituciones tendrían que facilitar el impulso exportador de las empresas nacionales. Aunque no hay razones *a priori* para que el gobierno se involucre en el establecimiento de instituciones de fomento de las exportaciones, las instituciones de estudio y comercialización de las exportaciones pueden tener trazas de bienes cuasipúblicos y requerir, por ende, la iniciativa del gobierno para su creación.

Hasta ahora han sido muchas las instituciones y mecanismos gubernativos de fomento de las exportaciones que han fracasado, lo que puede obedecer en parte a que tuvieron que operar en un marco normativo más bien desfavorable (Hogan, Keesing y Singer, 1991, pp. 10-15). De ahí que se precise la reorganización o recreación de tales instituciones, teniendo en cuenta tres aspectos: apoyo financiero directo, incentivos fiscales y un conglomerado de mecanismos e instrumentos de fomento de las exportaciones. En cuanto al apoyo financiero directo, todos los estudios de países mencionan el funcionamiento inadecuado del mercado interno de capital. Las elevadas tasas de interés y la asignación subóptima del crédito han sido las restricciones principales a la inversión. Además, los inversionistas nacionales han carecido de acceso a los recursos financieros internacionales. En el caso de Costa Rica, se dice que ha sido más importante para los bancos la seguridad que la rentabilidad de los proyectos. Se han comentado dos aspectos específicos en los estudios de caso: el bajo nivel de desarrollo de los planes de financiamiento de las exportaciones y los malos resultados obtenidos con los fondos especiales de reconversión industrial. Esto último obedeció en parte a que muy pocas empresas estaban presionadas para reconvertirse. Lograr un mejor funcionamiento de los mercados internos de capital debería tener prioridad sobre el establecimiento de los fondos especiales de reconversión.

Más aún, las experiencias con los incentivos fiscales indican que los incentivos para las exportaciones no tradicionales deberían ser parte integral de toda estrategia de crecimiento orientada a la exportación para que ésta sea exitosa, pero los problemas prácticos de implementación han limitado la contribución de los sistemas que se emplean actualmente, salvo en el caso de Chile. Deberían desplegarse mayores esfuerzos para simplificar los sistemas, disminuir el papeleo y diseñar elementos que garanticen el acceso de los pequeños exportadores a los incentivos.

Por último, la eficacia de las instituciones de fomento de las exportaciones se ha visto limitada en muchos casos por restricciones presupuestarias, bajos

niveles de competencia y coordinación inadecuada. Se requiere más cooperación entre los sectores público y privado para apoyar las exportaciones de manera eficiente.

4. Mejorar la aceptabilidad social y política de la reforma económica

Durante los años ochenta las condiciones sociales se deterioraron notoriamente, como lo refleja el aumento del desempleo urbano medio en más de 10% a mediados de esa década. Concretamente, disminuyó la contribución del sector manufacturero al empleo total. En particular, el empleo en los grandes establecimientos manufactureros declinó rápidamente, en tanto que aumentó en la pequeña empresa y el sector informal. Los indicadores salariales del sector manufacturero disminuyeron más que el PIB per cápita. Además, en varios países —como Chile, Costa Rica, Ecuador y El Salvador— disminuyó el gasto del gobierno en salud y educación expresado como proporción de su gasto total. Sin embargo, estas proporciones se mantuvieron estables o aumentaron en otros como Uruguay y Venezuela. La matrícula en las escuelas primarias disminuyó o permaneció invariable en 7 de 14 países latinoamericanos. Esta tendencia es preocupante dada la función decisiva que tienen la educación y la formación de aptitudes en el proceso de crecimiento económico y desarrollo industrial. La falta de avance hacia la enseñanza primaria universal y el aumento significativo de la enseñanza secundaria también es una fuente de desigualdad permanente del ingreso. Por otra parte, hay datos de que el gasto en educación se concentró más en los pobres, pero ocurrió lo contrario con el gasto en salud (Van der Hoeven y Stewart, 1996).

Se establecieron programas compensatorios y fondos de inversión social para mitigar los costos del ajuste. América Latina ha desempeñado un papel pionero en la creación de fondos de inversión social en el contexto de los programas de ajuste estructural. Sin embargo, hasta ahora muchos de ellos no han sido lo bastante eficientes y eficaces para llegar a los grupos que son su objetivo. Un estudio efectuado por Stewart y Van der Geest (1995) muestra que una gran proporción de los receptores de fondos no eran los más necesitados, con la notable excepción de Chile cuya identificación de grupos objetivo era eficaz, y que la proporción de personas del grupo objetivo a las que no llegaba el programa era amplia en Costa Rica, mientras que Chile exhibía una cobertura muy superior. El gasto público se puede concentrar con más eficacia en

los pobres de varias maneras: orientándolo a los pobres, desviando una parte importante del gasto público mismo al gasto social, y elevando el nivel global del gasto público en general.

Ahora que la primera etapa de reformas de política —es decir, la de liberalización y de estabilización— se ha cumplido en gran medida en la mayoría de los países de América Latina, se precisa una segunda etapa de reformas a fin de asegurar el crecimiento sustentable. En esta etapa los gobiernos tendrán no sólo que mantener la estabilidad macroeconómica y condiciones atractivas para la inversión privada. La formación de consenso será un componente principal de un clima de inversión sustentable y confiable (Naím, 1995). Haggard ha destacado con acierto el papel de las instituciones en la tarea de facilitar la toma de decisiones políticas y considera que la organización del proceso decisor ha sido clave para el éxito del estado desarrollista de Asia oriental (Haggard, 1990).

5. Perspectivas y restricciones de la economía mundial

Por último, tenemos que tomar en cuenta dos grandes desafíos provenientes del exterior que debe encarar América Latina en su nueva inserción en la economía mundial: el número creciente de competidores en los mercados mundiales y las nuevas normas y reglamentos que rigen el comercio regional y mundial, las que pueden facilitar u obstaculizar las nuevas políticas latinoamericanas de industrialización orientada hacia afuera.

El así llamado modelo basado en el empuje exportador ha sido implementado por muchos países en todo el mundo y en gran número de ellos se han establecido centros de producción competitivos orientados a la exportación. En Asia, dos generaciones de tigres han tenido como sucesores a países como la República Popular de China, India y la República Socialista de Vietnam que persiguieron durante mucho tiempo políticas orientadas hacia adentro, pero que ahora se encaminan hacia la liberalización comercial y el empuje exportador. China, en particular, ha pasado a ser un nuevo centro de gravedad del comercio mundial y de los flujos de inversión. Además, las economías de reciente liberalización de Europa oriental y la ex Unión Soviética se están convirtiendo en nuevas fuentes de oferta de una amplia gama de productos manufacturados en los mercados mundiales. La integración en la Unión Europea otorgará a algunos de estos países una ventaja competitiva con respecto a los

no miembros que concurren al mercado europeo. Asimismo, algunos países de África septentrional podrían comenzar a competir en los mercados europeos con una reducida gama de productos que hacen uso intensivo de mano de obra no calificada, y su posición competitiva se fortalecerá mediante los acuerdos de libre comercio entre la Unión Europea y la región de África septentrional proyectados para el año 2010. Este gran impulso exportador a escala mundial y la intensificación de la competencia internacional sólo vienen a fortalecer los argumentos ya aducidos a favor de un entorno macroeconómico confiable y sustentador y del otorgamiento de facilidades adicionales a las empresas exportadoras, siempre que existan argumentos económicos racionales para tales intervenciones.

La tendencia mundial hacia la regionalización podría crear tanto nuevas oportunidades como nuevos obstáculos para los exportadores latinoamericanos. Hasta ahora, se han notificado a la OMC alrededor de 100 acuerdos de comercio preferencial (ACP) y casi todos los países del mundo participan en al menos uno de ellos. Los países latinoamericanos, en particular, han revitalizado sus acuerdos de ese tipo existentes y además han suscrito entre sí un crecido número de otros que en parte se superponen. Además, han comenzado a participar en acuerdos de comercio preferencial con los Estados Unidos y la Unión Europea. La intensificación de la integración regional se refleja en la creciente proporción de exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de manufacturas en los últimos años. Tales arreglos podrían generar las ventajas tradicionales que emanan de la creación de comercio y la explotación de economías de escala, pero también las desventajas de la desviación comercial tanto para los que son parte de los acuerdos como para los ajenos a ellos. En líneas generales, en un mundo en que los países han venido liberalizando sus regímenes comerciales antes del establecimiento de una zona preferencial y se han comprometido a promover las liberalizaciones multilaterales, se reducen significativamente los riesgos de acuerdos comerciales preferenciales que desvíen demasiado el intercambio.

A los países latinoamericanos les conviene participar en acuerdos de libre comercio que sobre todo generen intercambio, y contribuir al establecimiento de un sistema de comercio multilateral liberal o regionalismo abierto. El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) ha menoscabado el acceso preferencial de los países de Centroamérica y el Caribe al mercado de los Estados Unidos conforme a lo establecido por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, el Sistema Ge-

neralizado de Preferencias y el Programa de Nivel de Acceso Garantizado. Si se materializara el área de libre comercio de las Américas, esto ofrecería a todos los países latinoamericanos acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos en desmedro de los productores de Asia y Europa. Por otra parte, los acuerdos de comercio preferencial entre la Unión Europea y los países de Europa oriental y África septentrional, y entre los miembros del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) podrían tener efectos desviadores del intercambio para los países latinoamericanos. De ahí que les interese establecer sus propios acuerdos preferenciales con la Unión Europea y ser miembros del APEC.

El impulso exportador a escala mundial ha recibido el gran estímulo de los cambios trascendentales registrados en las normas del comercio internacional (GATT, 1994). Las normas que rigen el comercio mundial se han modificado profundamente con la ratificación de los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones aunque su implementación tardará muchos años más y con toda probabilidad serán impugnadas en algunos casos. Lo más importante es que los aranceles medios de importación ponderados en función del comercio exterior para los bienes manufacturados bajarán en 38% en los países desarrollados y en 20% en los países en desarrollo, hasta niveles medios de 3.9% y 12.3%, respectivamente. En general, estas reducciones arancelarias se efectuarán en tramos iguales durante un período de cinco años a contar de enero de 1995. Sin embargo, las reducciones serán inferiores al promedio en algunos sectores de especial importancia para los países de América Latina como textiles y vestuario, cuero, calzado, artículos de viaje, pescado y productos de pescado. Además, la reducción en 37% del diferencial arancelario entre productos no elaborados y elaborados podría fomentar la elaboración de productos primarios antes de su exportación. Asimismo, la abolición del Acuerdo Multifibras y la integración de las normas comerciales para textiles y vestuario en la Organización Mundial de Comercio (OMC) podrían tener gran importancia para algunos países latinoamericanos, aunque en este caso es probable que las medidas de liberalización de más peso sólo se den al cabo de diez años.

Los ajustes introducidos a las normas GATT/OMC acerca de medidas antidumping y de salvaguardia podrían tener efectos significativos sobre las perspectivas exportadoras de América Latina. Los casos antidumping han pasado a ser el conducto preferido de las industrias que compiten por las importaciones para

pedir protección contra los proveedores extranjeros. Tradicionalmente, esta medida la aplicaban sobre todo las industrias de los países desarrollados contra competidores de los países desarrollados, pero últimamente también se ha aplicado contra los competidores de países de reciente desarrollo. Las nuevas normas son más precisas y limitarían el abuso. El nuevo acuerdo sobre salvaguardias limita el plazo en que pueden utilizarse tales medidas proteccionistas, exige concesiones compensatorias y restringe el empleo de las salvaguardias contra los países en desarrollo. Asimismo, prohíbe el empleo de los llamados acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones o acuerdos de comercialización ordenada.

Hay dos razones importantes para fortalecer las facultades de la OMC para supervisar y sancionar los sistemas preferenciales regionales: primero, evitar la pérdida de bienestar debido a los efectos de la desviación del comercio sobre los no participantes de estas zonas preferenciales, y segundo, reducir los riesgos de que dichas zonas se transformen en escollos que bloqueen el camino hacia un sistema comercial multilateral abierto. Por lo tanto, el Entendimiento relativo a la interpretación del artículo xxiv de la OMC se refiere a la necesidad de hacer evaluaciones globales de los efectos de los acuerdos de comercio preferencial y de liberalizar el comercio interno entre las partes en un plazo de 10 años. El Comité de Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC se encargará de evaluar la observancia del artículo xxiv por los acuerdos de comercio preferencial.

Huelga destacar la importancia del notorio mejoramiento del mecanismo de solución de diferencias en la OMC. El nuevo mecanismo es más rápido y deja menos oportunidades para que la parte acusada prolongue y obstruya el procedimiento. Las primeras experiencias con el nuevo mecanismo han sido muy alentadoras para los países exportadores de América Latina. Un ejemplo ilustrativo es la controversia sobre las normas de calidad establecidas por los Estados Unidos respecto al petróleo importado de Venezuela y Brasil. Los Estados Unidos han introducido estas normas de calidad para los productos importados como una medida para combatir la contaminación del aire. El grupo especial decidió a favor de Venezuela y Brasil en enero de 1996 y también lo hizo el Órgano de Apelación en abril de 1996. Ulteriormente, los Estados Unidos ajustaron su reglamento de importación en esta materia.

Las normas sociales y ambientales pueden desempeñar un papel cada vez más destacado en las relacio-

nes comerciales internacionales futuras, por lo que se requiere que los gobiernos de América Latina tomen iniciativas dinámicas para impedir que las normas de ese tipo vigentes en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se transformen en nuevos tipos de barreras *de facto* a las importaciones. La relación entre el sistema comercial multilateral y tales normas se ha vuelto sumamente polémica en la OMC, y las posiciones conflictivas, sobre todo entre los países desarrollados y en desarrollo, harán que sea muy difícil incorporarlas en las normas de la OMC en el corto plazo.

El aspecto crucial de la controversia sobre las normas sociales es si la reglamentación de la OMC va a permitir el empleo de sanciones comerciales para hacer cumplir algunas normas laborales básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los Estados Unidos han incorporado tales normas en acuerdos comerciales regionales y bilaterales y han sido partidarios de incorporarlas en la OMC. Las normas sociales se incluyeron en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de 1983 y en los sistemas generalizados de preferencias de los Estados Unidos a contar de 1984. Asimismo, en el acuerdo complementario del TLCN sobre cooperación laboral se mencionaron las leyes y derechos laborales. Últimamente, la ley Harkin propone prohibir la importación de productos en cuya elaboración haya intervenido el trabajo infantil.

Ya en 1987 los Estados Unidos propusieron que se estableciera un grupo de trabajo del GATT sobre normas sociales y comercio, pero la propuesta fue resistida, sobre todo por los países en desarrollo. En la Reunión Ministerial de Marrakesh de abril de 1994, los Estados Unidos procuraron que un grupo de trabajo de la OMC explorara el tema. En la conferencia anual de la OIT de junio de 1994, en que se celebraba el 75º aniversario de la organización, se ventilaron criterios muy contrapuestos sobre el papel que cabía a la OIT en promover la aprobación de convenciones básicas de la Organización y sobre el uso de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, en particular por la OMC. En la quinta conferencia de ministros del trabajo de los países en desarrollo, celebrada en Nueva Delhi, en enero de 1995, los países volvieron a oponerse enérgicamente a la introducción de cláusulas sociales en los acuerdos comerciales, si bien apoyaron la idea de que la OIT desempeñara un mayor papel en el establecimiento de normas (Van Dijck y Faber, eds., 1996).

Los temas del comercio y el medio ambiente se han venido entrelazando cada vez más. Se han incorporado reglamentaciones comerciales en 17 de 127

tratados ambientales internacionales. Además, el TLCN fue el primer acuerdo comercial regional de envergadura que incluyó medidas relacionadas con el medio ambiente. Con ocasión de la firma del Acta Final de Marrakesh, se tomó la decisión de establecer el Comité de Comercio y Medio Ambiente. El Comité se ocupará, entre otras cosas, de los vínculos entre el sistema normativo de la OMC y los acuerdos ambientales multilaterales, y con las políticas ambientales como impuestos y cobros ecológicos, etiquetado ecológico, requisitos de envasado y reciclaje, y estándares de productos y normas técnicas. La presión internacional para vincular la agenda ambiental con las normas comerciales internacionales hace más pertinente que nunca que los gobiernos de América Latina introduzcan principios de desarrollo sustentable y tomen ini-

ciativas dinámicas para impedir que las normas ambientales externas se conviertan en obstáculos para la expansión comercial futura.

No obstante las incertidumbres relativas a la implementación adecuada y oportuna de los acuerdos GATT/OMC sobre la liberalización del comercio mundial y sobre la futura aplicación de las normas comerciales renovadas y los procedimientos para la solución de diferencias, cabe concluir que las nuevas normas de conducta establecidas para las naciones que comercian en el mundo se han tornado claramente más favorables para los países exportadores pequeños, y constituyen un respaldo a las nuevas políticas de industrialización de dichos países que los hará cada vez más dependientes del acceso libre y expedito a los grandes mercados de los países de la OCDE.

IV

Conclusiones

El marco normativo en muchos países pequeños y medianos de América Latina se ha vuelto más conducente a la sustentabilidad y el crecimiento de un sector manufacturero competitivo a nivel internacional. A ello han contribuido el avance hacia un entorno macroeconómico estable de baja inflación y déficit fiscales moderados, el compromiso de los gobiernos con políticas que propician el funcionamiento de las fuerzas de mercado, la apertura de los mercados, la reanudación del acceso a los mercados internacionales de capital y el mejoramiento de las normas e instituciones que rigen el comercio internacional. Asimismo, la reanudación de la cooperación regional ha estimulado las exportaciones de manufacturas.

Se observa que viene aumentando la participación de los productos manufacturados en los mercados internacionales, las manufacturas pasan a constituir una parte más sustancial de las exportaciones totales, y el cociente exportaciones/PIB ha aumentado en la mayoría de los países estudiados. No obstante, esto no significa que la industria manufacturera haya vuelto a ser un motor del crecimiento en los países pequeños de América Latina. Se ha estancado la participación de la industria en el PIB y la estructura exportadora se concentra en los sectores menos dinámicos del comercio mundial.

La agenda de políticas destinadas a fortalecer el desarrollo industrial comprende tres esferas principales: la conclusión de las reformas macroeconómicas, una actitud gubernativa más dinámica en pro del desarrollo industrial y el otorgamiento de mayor prioridad a las políticas sociales. En cuanto a las reformas macroeconómicas, ha sido difícil mantener un tipo de cambio real elevado que estimule las exportaciones, lo que exigirá nuevos esfuerzos. Asimismo, hay que estimular el ahorro interno a fin de elevar el nivel de inversión y reducir la dependencia del capital extranjero.

En segundo lugar, la mayor competencia en los mercados internacionales y las normas de producción exigentes plantean nuevos desafíos a los exportadores. Por lo tanto, se precisan iniciativas conjuntas del sector público y el privado, y el concurso de las instituciones de fomento, para mejorar las capacidades tecnológicas y de gestión y aumentar la productividad de los recursos humanos.

Por último, la aceptabilidad social es un gran desafío que hay que vencer para poder concluir las reformas, sobre todo en vista del escaso efecto positivo sobre el empleo que han tenido hasta ahora las exportaciones industriales. En consecuencia, las políticas sociales complementarias merecen una alta prioridad en el contexto de las reformas orientadas al mercado.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Mundial (1985):
 — (1992): *World Tables 1992*, Washington, D.C.
 — (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1992): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1992*, Washington, D.C.
 — (1995): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1995*, Washington, D.C.
- Buitelaar, R. y P. Van Dijk (eds.) (1996): *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1993*, LC/G. 1747-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/S.94.II.G.1.
 — (1996): *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1995*, LC/G. 1853-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/S.96.II.G.1.
- FitzGerald, V. (1996): Structural adjustment in the 1980's: Stimulus or setback for private investment in the industrialisation process?, R. Buitelaar y P. Van Dijk (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994): *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts*, Ginebra.
- Haggard, S. (1990): *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Hogan, P., D.B. Keessing y A. Singer (1991): *The Role of Support Services in Expanding Manufactures Exports in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico (IDE).
- Krugman, P.R. (1988): Introduction: New thinking about trade policy, P.R. Krugman (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- Linnemann, H. (1996): The gains from trade reconsidered, R. Buitelaar y P. Van Dijk (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Mandeng, O. (1991): Competitividad internacional y especialización, *Revista de la CEPAL*, N° 45, LC/G. 1687-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Naciones Unidas (1991): *National Account Statistics: Analysis of Main Aggregates, 1988-1989*, Nueva York.
- Nafm, M. (1995): *Latin America: The second stage of reform*, L. Diamond y M.F. Plattner, *Economic Reform and Democracy*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- OEА (Organización de Estados Americanos) (1994): *Preliminary Report to the Special Trade Commission for the Ministerial Meeting on Trade in the Western Hemisphere, 1995*, Washington, D.C.
- Peres, W. (1996): El resurgimiento de las políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años 90, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Riedel, J. (1992): Public investment and growth in Latin America, Washington, D.C., BID, mimeo.
- Stewart, F. y W. Van der Geest (1995): Adjustment and social funds: Political panacea or effective poverty reduction?, *Employment Papers*, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tavares de Araujo, J., Jr. (1996): The scope for industrial policy in a free-trade environment, R. Buitelaar y P. Van Dijk (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Thomas, V. y J. Nash con S. Edwards y otros (1991): *Best Practices in Trade Policy Reform*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1993): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1992*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/F.93.II.D.9.
 — (1992):
 — (1995): *Handbook of International Trade and Development Statistics 1994*, Nueva York/Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E/F.95.II.D.15.
- Van der Hoeven, R. y F. Stewart (1996): Social development during periods of structural adjustment, R. Buitelaar y P. Van Dijk (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Van Dijk, P. (1992): El síndrome del casillero vacío, *Revista de la CEPAL*, N° 47, LC/G. 1739-P, Santiago de Chile, CEPAL.
 — (1995): Sustainable outward-oriented industrialization policies, *IDB Working Papers Series*, N° 202, Washington, D.C., BID.
- Van Dijk, P. y G. Faber (eds.) (1996): Introduction, *Challenges to the New World Trade Organization*, La Haya, Kluwer Law International.
- Visser, H. (1996): The exchange rate as an export-stimulation mechanism, R. Buitelaar y P. Van Dijk (eds.), *Latin America's New Insertion in the World Economy, Towards Systemic Competitiveness in Small Economies*, Londres, MacMillan Press.
- Williamson, J. (ed.) (1990): *Latin American Adjustment, How Much Has Happened?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).